



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **CHAPS spol. s r.o.**, sídlem Bráfova 1617/21, Brno, zastoupená JUDr. Karlem Muzikářem, LL.M., advokátem, sídlem Křižovnické náměstí 193/2, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, týkající se žaloby proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 16. 1. 2018, č. j. ÚOHS-R12/2016/HS-01402/2018/310/HBt, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 11. 2020, č. j. 30 Af 28/2018 - 373,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalovaného **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši **8 228 Kč**, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Karla Muzikáře, LL.M., advokáta.
- III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyně na základě smlouvy s Ministerstvem dopravy provozuje Celostátní informační systém o jízdních řádech (dále jen „CIS“), který obsahuje všechny jízdní řády schválené příslušnými dopravními a drážními úřady. Žalobkyně je oprávněna takto shromážděná data spravovat a využívat, což činí především v rámci obecně známého vyhledávače dopravních spojení IDOS.

[2] Rozhodnutím označeným v záhlaví předseda žalovaného částečně změnil rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 12. 2015, č. j. ÚOHS-S669/2013/DP-45881/2015/830/DKI, a rozhodl, že žalobkyně v období od 6. 12. 2010 do 31. 8. 2015 odmítala bez objektivně ospravedlnitelných důvodů zpřístupňovat aktualizované jízdny řady ve formátu, v jakém byly vytvořeny a povinně předány do CIS, jinému soutěžiteli (konkrétně společnosti Seznam.cz, a.s.). Ten hodlal poskytovat produkt, pro který byly aktualizované jízdny řady nezbytným vstupem, čímž žalobkyně zneužila dominantní postavení na trhu s aktualizovanými daty o jízdnych řadách postupovaných do CIS a narušila hospodářskou soutěž na trhu služeb automatického vyhledávání dopravního spojení s celostátním pokrytím a na trhu s informacemi o existujících variantách dopravního spojení v České republice k újmě jinému soutěžiteli a spotřebitelům a porušila zákaz stanovený v § 11 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže). Za popsání jednání byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 1 080 000 Kč. Změna provedená předsedou žalovaného v rozhodnutí o rozkladu spočívala ve zkrácení délky vytýkaného protiprávního jednání a vypuštění jeho kvalifikace jako porušení čl. 102 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). V návaznosti na to došlo i ke snížení výše uložené pokuty. Předseda žalovaného totiž v rozkladovém řízení dospěl k závěru, že nebylo dostatečně prokázáno odmítnutí dodávek společnosti Google.]

[3] Žalobkyně se proti rozhodnutí předsedy žalovaného bránila žalobou, k níž Krajský soud v Brně rozsudkem označeným v záhlaví zrušil rozhodnutí předsedy žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Většinu žalobních námitek sice krajský soud neshledal důvodnou, dospěl však k závěru, že žalovaný nesprávně vymezil délku trvání deliktu, k jehož přetržení došlo v den zahájení správního řízení, tedy dne 31. 10. 2013.

[4] Krajský soud nepřisvědčil namítané nepřezkoumatelnosti vydaných správních rozhodnutí pro nedostatek důvodů ani námitce, že správní řízení bylo zatíženo vadami, které měly vliv na jejich zákonnost. Žalobkyně v této souvislosti konkrétně namítala podjatost úředních osob a dále to, že žalovaný provedl důkaz listinami, které sám opatřil, v její nepřítomnosti, aniž o tom učinil úřední záznam, že jí nezpřístupnil části některých dokumentů obsahující obchodní tajemství a do spisu nezaložil podklady pro jednání rozkladové komise, nezohlednil některé její důkazní návrhy a předseda žalovaného nepřipustně přetvořil odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí.

[5] Krajský soud souhlasil s žalovaným, že žalobkyně měla v rámci jednání se společností Seznam.cz o průběžném poskytování aktualizovaných dat z CIS postavení soutěžitele, nikoli orgánu veřejné moci (tím reagoval na námitku žalobkyně, že je povinným subjektem podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím). Poskytnutí dat z CIS nemohlo ohrozit službu obecného hospodářského významu, kterou žalobkyně poskytuje státu (provoz CIS), ani její ekonomickou udržitelnost (žalobkyně data nemusela poskytovat zdarma). Krajský soud se ztotožnil také s vymezením relevantních trhů, jak je provedl žalovaný (primární trh s aktuálními daty z CIS a na něj navazující trh s informacemi o existujících variantách dopravního spojení a trh služeb automatického vyhledávání dopravního spojení s celostátním pokrytím), jakož i se závěrem o dominantním (dokonce monopolním) postavení žalobkyně na primárním trhu. Přisvědčil rovněž kvalifikaci jednání žalobkyně jako odmítnutí dodávek na primárním trhu, které bránilo vstupu na navazující trhy.

pokračování

[6] Krajský soud se sice ztotožnil s žalovaným provedenou kvalifikací jednání žalobkyně coby trvajících deliktu, neboť žalobkyně v určitém období odmítala vyhovět žádostem jednoho a téhož soutěžitele o poskytnutí dat z CIS, a to s cílem zachovat dominantní postavení na trhu s aktuálními daty z CIS a trhu s informacemi o existujících variantách dopravního spojení a ztížit vstup konkurence na trh služeb automatického vyhledávání dopravního spojení s celostátním pokrytím, avšak dospěl k závěru, že tento delikt byl přetržen zahájením správního řízení (tedy dne 31. 10. 2013), kdy začal běžet delikt nový. Nesprávně vymezené období trvání deliktu přitom mohlo mít vliv na výši pokuty, a to jednak s ohledem na samotnou délku trvání jednání spočívajícího ve zneužití dominantního postavení, jednak s ohledem na určení obratu (v návaznosti na relevantní účetní období), ze kterého žalovaný vycházel při výpočtu pokuty. K dalším námitkám, jimiž žalobkyně brojila proti konkrétní výši uložené pokuty, se krajský soud nevyjadřoval, neboť to za stávající situace považoval za nadbytečné.

II. Kasační stížnost a vyjádření účastníků

[7] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítal, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný. Krajský soud se měl vypořádat s námitkami žalobkyně proti uložené pokutě, konkrétně s námitkami, že stěžovatel delikt nesprávně posoudil jako velmi závažný, zahrnul do obratu žalobkyně zjevně nesouvisející položky, měl zohlednit polehčující okolnosti, případně upustit od uložení pokuty, anebo ji podstatně snížit. Stěžovatel dále namítl, že se krajský soud nevypořádal s jeho zásadní argumentací týkající se ukončení deliktu zahájením správního řízení a se závěry plynoucími z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2007, č. j. 9 As 40/2007 - 67, na který stěžovatel odkazoval. Krajský soud se nevypořádal ani s tím, že jiný jeho senát v rozsudku ze dne 18. 6. 2020, č. j. 62 Af 15/2019 - 238, dovodil, že zahájením správního řízení nedochází k přetržení jednoty skutku, přestože i na tento rozsudek stěžovatel v duplice odkazoval. Stěžovatel navíc považuje rozsudek krajského soudu za nesrozumitelný. Dle jeho názoru totiž nelze současně tvrdit, že trvajícím přestupek je třeba přerušit zahájením správního řízení, a na straně druhé že je třeba zohlednit specifika soutěžního práva.

[8] Stěžovatel dále namítl, že nebylo na místě uplatnit trestněprávní analogii. Takový postup je možný jen za předpokladu, že existuje mezera v právu, že není na újmu účastníku řízení a nevede k újmě na ochraně hodnot, na nichž je veřejný zájem. Stěžovatel odkázal na nutnost chápat obecně delikt jako jeden celek (s odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, ve věci *Eurovia*, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 69/2018 - 53). Okolnost, že zákon o ochraně hospodářské soutěže nestanoví, že zahájením správního řízení nedochází k ukončení deliktu, nelze chápat jako mezeru v právu. Zákonodárce v zákoně č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), naopak zakotvil specifické pravidlo, podle něhož je vhodné jednání, které by jinak představovalo jediný skutek, pro účely trestního řízení rozdělit na více skutků. Z ničeho nevyplývá, že by přetržení skutku zahájením řízení bylo obecným principem. Již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 69/2018 - 53, jakož i rozsudek krajského soudu ze dne 18. 6. 2020, č. j. 62 Af 15/2019 - 238, přitom potvrzují stěžovatelův názor, že zahájením správního řízení k přetržení deliktu nedochází.

[9] Stěžovatel považuje za neudržitelný názor, že v rámci harmonizace českého soutěžního práva s právem evropským byla přijata pouze ustanovení zákona o ochraně hospodářské soutěže, nikoli však již podmínky, za kterých mohou být tato ustanovení vykládána, aplikována a vymáhána. Preventivní a nápravné nástroje specifické pro soutěžní právo jsou postaveny na principu nepřetržení neukončeného trvajícího deliktu. Jednání soutěžitele je třeba pojímat jako jeden celek a jako celek také vyhodnocovat možnosti uložení nápravných opatření, jež mají směřovat k ukončení závadného jednání a obnovení bezporuchového stavu. I Soudní dvůr Evropské unie (dále též „SDEU“) považuje jednání trvající v průběhu řízení před Komisí až do vydání rozhodnutí za jeden celek. Komise může atrahovat řízení, které původně zahájil stěžovatel. V řízení je proto třeba postupovat tak, jak by postupovala Komise, a v případě aplikace unijního soutěžního práva na národní úrovni musí být dosaženo shodného výsledku, jaký by mělo řízení před Komisí. Nelze připustit výklad, že by se zahájením správního řízení přetrhávaly pouze delikty podle zákona o ochraně hospodářské soutěže, nikoli však již delikty spočívající v porušení čl. 101 a 102 SFEU.

[10] Stěžovatel dále upozornil, že uplatnění trestněprávní analogie v tomto případě nevede k ochraně veřejného zájmu, neboť brání adekvátnímu využití institutů na ochranu soutěžního práva, a dotýká se tak efektivní a harmonizované aplikace soutěžního práva. Závěr, že zahájením správního řízení nedochází k přetržení skutku, navíc není pachateli na újmu. Z judikatury plyne, že výše sankce má být shodná bez ohledu na to, kolik se vede řízení o určitém jednání. Není rozhodné, na kolik částí bude deliktní jednání procesně rozděleno, protože musí být zachován princip ekvivalentního postihu. Z procesního hlediska je pro soutěžitele vedení vícera řízení méně výhodné, neboť je nákladnější.

[11] Závěrem stěžovatel podotkl, že otázka ukončení deliktu zahájením řízení je otázkou hmotněprávní. To, že se ji zákonodárce rozhodl řešit v procesním předpisu (trestním řádu), svědčí o jeho vůli zakotvit speciální úpravu pro řízení podle tohoto předpisu, a nikoli stanovit pro tuto otázku řešení obecnějšího charakteru. Stěžovatel též odkázal na několik rozsudků, v nichž se Nejvyšší správní soud otázkou přetržení skutku výslovně nezabýval, nicméně aproboval rozhodnutí, která se vztahovala i na jednání trvající po zahájení správního řízení. Stěžovatel má za to, že k této okolnosti musejí soudy přihlížet z úřední povinnosti.

[12] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že okamžikem zahájení správního řízení, které je třeba chápat jako „sdělení obvinění“, dochází k ukončení skutku. Plyne to z právní úpravy, judikatury i odborné literatury. Žalobkyně upozornila, že před nabytím účinnosti zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, právní řád neupravoval trvající správní delikty, přesto se takové jednání postihovalo, a to na základě analogie s trestním právem. V rámci takové analogie je však třeba převzít všechny principy trestání určitého jednání, nikoli jen některé z nich. V důsledku převzetí koncepce trvajícího deliktu se mimo jiné posouvá začátek běhu prekluzivní lhůty. Je proto nezbytné aplikovat i další mechanismy trestního práva, které zajišťují efektivní uplatnění práva na obhajobu a na spravedlivý proces. Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval, že v případě správních deliktů je na místě analogická aplikace § 12 odst. 11 trestního řádu, dle kterého se jednání, v němž pachatel pokračuje i po sdělení obvinění, považuje za nový skutek. Obviněný tak dostává jasnou informaci o tom, jaké jednání je předmětem vedeného řízení. V řízení o správních deliktech nemůže platit nižší

pokračování

standard. Na podporu svého názoru citovala žalobkyně četná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, odbornou literaturu a stanovisko Ministerstva vnitra, které si v minulosti vyžádal sám stěžovatel. Dále upozornila, že sdělení obvinění (zahájení správního řízení) je významnou okolností pro posuzování dalšího jednání pachatele, které je třeba posuzovat jako nový, odlišný skutek.

[13] Judikatura, na kterou stěžovatel odkazuje, není dle žalobkyně pro tento případ relevantní, neboť řeší jiné otázky (běh prekluzivních lhůt, resp. lhůt pro podání zásahové žaloby). Rozsudek krajského soudu č. j. 62 Af 15/2019 - 238 považuje žalobkyně za nesprávný a upozornila, že byl napaden kasační stížností. Stěžovatelova argumentace unijním právem je bezpředmětná, neboť nebylo v této věci aplikováno. Jeho obavy, že by v důsledku přetržení skutku nemohl uplatňovat unijní právo v plném rozsahu, jsou navíc nepodložené a liché. Právní úprava přetržení skutku spadá do procesní autonomie členských států a není v rozporu se zásadou ekvivalence a efektivity. Požadavek na jednotnou aplikaci soutěžního práva neznamená, že ve všech členských státech musejí k postihu protisoutěžního jednání vést zcela shodné postupy, popř. že tyto postupy musejí odpovídat postupu Komise. Údajná specifika soutěžního práva neodůvodňují nižší standard právních záruk pro obviněné ze spáchání soutěžních deliktů. Bohatá rozhodovací praxe stěžovatele dokazuje, že opatření k nápravě i zákaz jednání do budoucna využívá i v případech již ukončeného jednání. Přetržení skutku nemá vliv na ukládání sankcí. Není ani méně procesně výhodné, neboť stěžovatel může správní řízení o jednání, ve kterém účastník pokračoval i po zahájení řízení, jednoduše rozšířit, nemusí nutně zahajovat nové řízení. Žalobkyně též upozornila, že Nejvyšší správní soud není povinen řešit otázku přetržení skutku z úřední povinnosti.

[14] Žalobkyně považuje napadený rozsudek krajského soudu za řádně odůvodněný a srozumitelný. Závěrem nicméně upozornila, že ačkoli považuje výrok rozsudku za správný, nesouhlasí s některými jeho závěry, např. stran posouzení jejího postavení jako soutěžitele. Krajský soud dle jejího názoru pochybil také při určení počátku vytýkaného jednání a v otázce produktového vymezení relevantního trhu a dominantního postavení žalobkyně. Jako nesprávnou žalobkyně hodnotila též právní kvalifikaci deliktu jako odmítnutí dodávek a nesouhlasila ani s dalšími závěry krajského soudu stran posouzení procesních pochybení stěžovatele.

[15] Stěžovatel reagoval na vyjádření žalobkyně replikou, v níž poukázal na skutečnost, že ani judikatura, dle které dochází k přetržení skutku zahájením správního řízení, nepovažuje tuto skutečnost za obecný princip, ale pouze za důsledek analogické aplikace trestního práva. Stěžovatel opětovně zdůraznil, že bez ohledu na to, kolik správních řízení se vede, má být uložena sankce stejná. Přístup zastávaný žalobkyní však v konečném důsledku vede k tomu, že se pokračování v deliktu po zahájení řízení považuje za přitěžující okolnost, což se může projevit i ve výši uložené sankce (součet jednotlivých sankcí může být vyšší než sankce, která by byla uložena v jediném řízení). Stěžovatel se též stručně vyjádřil k výhradám žalobkyně proti těm částem odůvodnění rozsudku krajského soudu, která dávají za pravdu stěžovateli.

[16] Rovněž žalobkyně v následné duplice upozornila, že též předseda rozkladové komise stěžovatele pro oblast hospodářské soutěže označil v odborném článku zahájení

správního řízení za předěl oddělující jeden skutek od druhého, přičemž stěžovatel z uvedeného ve své rozhodovací praxi vychází. Zopakovala, že stěžovatel nemusí o jednání, které pokračovalo po zahájení řízení, zahajovat nové řízení, nýbrž o ně může rozšířit již zahájené řízení. Žalobkyni navíc není zřejmé, proč by dvě vedená řízení, potažmo dvě vedle sebe uložené sankce měly „automaticky“ představovat méně příznivý výsledek. Považovala proto za vhodné, aby se Nejvyšší správní soud vyjádřil i k otázkám, v nichž krajský soud přisvědčil stěžovateli (a zabránil tak soudnímu „ping-pongu“). Opakovaně upozornila především na pochybení ve vymezení počátku vytykaného jednání.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

III.a. Přezkoumatelnost rozsudku krajského soudu

[18] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou přezkoumatelností rozsudku krajského soudu. Stěžovatel v této souvislosti krajskému soudu vytykal, že nevypořádal též žalobní námítky týkající se výpočtu uložené pokuty a případného upuštění od jejího uložení.

[19] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že situace, kdy krajský soud opomene vypořádat některou ze žalobních námitek, obecně je případem nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí pro nedostatek důvodů (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 8. 12. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007 - 111, č. 1350/2007 Sb. NSS). V projednávaném případě však krajský soud žalobkyniny výhrady proti výši uložené pokuty neopomněl, pouze jejich vypořádání považoval za nadbytečné s ohledem na skutečnost, že stěžovatele zavázal k odlišnému vymezení skutku (délky jednání spočívajícího ve zneužití dominantního postavení). Krajský soud dovodil, že to nutně bude mít vliv na výši nově ukládané pokuty a že s ohledem na odlišné datum ukončení vytykaného jednání bude stěžovatel výpočet pokuty provádět z jiného obratu žalobkyně.

[20] Nejvyšší správní soud předesílá, že v tomto ohledu je nutno úvahy krajského soudu korigovat. Krajský soud totiž nesprávně vycházel z toho, že pokuta se počítá z obratu dosaženého za poslední účetní období před ukončením vytykaného jednání (bod 138 napadeného rozsudku). Takový výklad však z § 22a odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže nevyplývá. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu nadto v usnesení ze dne 24. 6. 2014, č. j. 7 Afs 57/2011 - 1234, č. 3125/2014 Sb. NSS, dospěl k závěru, že pojem „poslední ukončené účetní období“ se při rozhodování o pokutě vztahuje k období, které bezprostředně předcházelo „době vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“. Citované usnesení se sice vztahuje k § 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, ve znění účinném do 21. 8. 2009, není však důvod jeho závěry nevztáhnout i na nyní aplikovaný § 22a odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, který pro výpočet pokuty rovněž operuje s pojmem *čistý obrat dosažený za poslední ukončené účetní období* (viz též bod [18] usnesení rozšířeného senátu). Stěžovatel sice v bodě 371 prvostupňového správního rozhodnutí nesprávně uvedl, že „zásadně vychází z hodnoty prodejů dosažených soutěžitelem za poslední ukončené soutěžní období, v němž se dotýčný soutěžitel dopustil protisoutěžního jednání“, není však zřejmé, o co uvedený výklad opírá.

pokračování

Zásady postupu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže při stanovování výše pokut podle § 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže (na rozdíl od později vydané metodiky nazvané jako Postup při stanovení výše pokut ukládaných za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže, která reflektuje usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 Afs 57/2011 -1234) nespécifikují obrat, ze kterého se má pokuta vypočítat. Rozšířený senát se v citovaném usnesení, vydaném ještě před prvostupňovým rozhodnutím stěžovatele, zabýval rozporem v judikatuře, zda má být za „poslední ukončené účetní období“ považováno období předcházející vydání prvostupňového rozhodnutí, anebo rozhodnutí o rozkladu. Období, „*ve kterém se dotyčný soutěžitel dopustil protisoutěžního jednání*“, tudíž nebylo v souzeném případě relevantní.

[21] Pro úplnost lze doplnit, že i podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1 ze dne 11. prosince 2018 o posílení postavení orgánů pro hospodářskou soutěž v členských státech tak, aby mohly účinněji prosazovat pravidla, a o zajištění řádného fungování vnitřního trhu (dále jen „směrnice 2019/1“), se pokuty vypočítají z obratu podniku za hospodářský rok, který předchází přijetí rozhodnutí o pokutě (čl. 15 odst. 1). Přestože souzený případ leží mimo časovou působnost této směrnice (transpoziční lhůta uplynula až dne 4. 2. 2021), nic nebrání jejímu využití jako argumentu na podporu správnosti závěrů dosavadní judikatury.

[22] Rozhodným obdobím pro určení čistého obratu žalobkyně tak i po zrušení rozhodnutí předsedy stěžovatele zůstává rok 2014 (jako poslední ukončené účetní období před vydáním prvostupňového rozhodnutí). Důvod, pro který krajský soud nepovažoval za nutné zabývat se námitkami proti stanovení čistého obratu žalobkyně, proto neobstojí.

[23] Nejvyšší správní soud též souhlasí se stěžovatelem, že krajskému soudu v obecné rovině nic nebránilo vypořádat žalobní argumentaci týkající se závažnosti jednání žalobkyně (alespoň v té části, která přímo nesouvisela s délkou protisoutěžního jednání), polehčujících okolností a otázky upuštění od uložení pokuty či jejího snížení. Ačkoli totiž stěžovatel bude v dalším řízení rozhodovat o jiném (kratším) skutku, většinu z těchto okolností bude znovu zohledňovat.

[24] Navzdory výše uvedenému Nejvyšší správní soud nedospěl k závěru, že by v důsledku shora popsaných skutečností bylo nutné napadený rozsudek zrušit. Vycházel z toho, že zrušení rozsudku krajského soudu pro nepřezkoumatelnost by mělo být výjimečné. „Přezkoumatelnost“ soudního rozhodnutí totiž není hodnotou sama o sobě. „*Výsledkem je naopak pravidelně prodloužení a prodražení soudního řízení. I proto je nutné k aplikaci kasačního důvodu spočívajícího v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů přistupovat krajně zdrženlivě. Jeho použití je namíste např. tehdy, pomine-li krajský soud podstatná skutková tvrzení opřena o obsah správního spisu či podložená důkazními návrhy, mohou-li reálně vést k přehodnocení merita věci*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016 - 123, č. 3668/2018 Sb. NSS). I doktrína v této souvislosti dovozuje, že důvod „*ke zrušení rozsudku krajského soudu pro nevypořádání žalobní námitky bude dán typicky tehdy, pokud jde o námitku z hlediska žaloby stěžejní či přinejmenším důležitou, resp. by její vypořádání mohlo změnit rozhodnutí krajského soudu ve věci samé*“ (KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 936).

[25] V projednávané věci by vypořádání výhrad žalobkyně uplatněných ve vztahu k výši uložené pokuty nemohlo ovlivnit výsledek řízení před krajským soudem. Pokud by se s nimi krajský soud ztotožnil, jednalo by se o další důvod pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. V opačném případě by ovšem krajský soud setrval na zrušujícím výroku, k němuž samo o sobě postačuje nesprávné časové vymezení skutku.

[26] Právo na řádné vypořádání žalobní argumentace navíc svědčí především žalobkyni (je součástí jejího práva na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod). To, že se krajský soud s některými jejími námitkami nevypořádal, se tedy primárně dotýká jejích práv. Není však samo o sobě důvodem pro vyhovění kasační stížnosti žalovaného. Stěžovatel by mohl oprávněně namítat, že mu není zřejmé, jakým právním názorem má být v dalším řízení vázán, nic takového ovšem v souzené věci netvrdí. Z rozsudku krajského soudu je zřejmé, jak má stěžovatel v dalším řízení postupovat – zjednodušeně řečeno ohraničit jednání žalobkyně spočívající ve zneužití dominantního postavení dnem zahájení správního řízení a na základě takto vymezeného skutku znovu rozhodnout o spáchaném deliktu a o pokutě.

[27] K opačnému závěru nemůže vést ani stěžovatelem odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2016, č. j. 7 As 91/2015 - 79. V tehdejší případě totiž krajský soud nevypořádal řadu námitek stěžejních pro posouzení, zda vůbec byla naplněna skutková podstata soutěžního deliktu. V nyní napadeném rozsudku naopak krajský soud veškeré námitky týkající se samotného protisoutěžního jednání posoudil, otevřenou ponechal pouze otázku výše uložené pokuty, která s vlastní kvalifikací deliktu přímo nesouvisí.

[28] Důvodná není ani stěžovatelova námitka, že krajský soud na jeho podrobnou argumentaci vztahující se k otázce přetržení skutku nereagoval. Nejvyšší správní soud v tomto směru opakovaně poukazuje na závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, N 26/52 SbNU 247, dle kterých *„není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“* (viz též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, ze dne 23. 3. 2016, č. j. 6 As 128/2015 - 32, či ze dne 21. 12. 2021, č. j. 4 Azs 149/2020 - 64). Tomuto požadavku na náležité odůvodnění napadený rozsudek dostal. Krajský soud podrobně analyzoval relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, na jejímž základě posoudil otázku přetržení skutku k okamžiku zahájení řízení, a své závěry přesvědčivě odůvodnil. Vypořádal se s většinou stěžovatelových argumentů (body 133 až 135 napadeného rozsudku), včetně odkazu na rozsudek č. j. 9 As 40/2007 - 67 (bod 131). Je pravda, že se výslovně nevypořádal s rozsudkem jiného senátu krajského soudu č. j. 62 Af 15/2019 - 238, avšak ani tato okolnost nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, který je opřen o dostatečné množství argumentů.

[29] Lze též připomenout, že *„nezohlednění důvodů uvedených ve vyjádření žalovaného k žalobě nemůže být vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Je to žalobce, kdo určuje rozsah a meze přezkumu napadeného rozhodnutí v podobě žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), a proto nevypořádá-li se soud s argumentací žalovaného, pak tím může ovlivnit kvalitu a sílu*

pokračování

svého právního názoru, nikoli však zatížit své rozhodnutí vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 64/2009 - 153, shodně též např. rozsudek ze dne 31. 3. 2016, č. j. 9 As 226/2015 - 44, č. 3408/2016 Sb. NSS). Rozsudek ze dne 2. 8. 2012, č. j. 4 Ans 1/2012 - 61, na který stěžovatel odkazoval, se týkal odlišné situace, a sice řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti. Toto řízení má na rozdíl od řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nalézací charakter a vyjádření k žalobě je často první možností správního orgánu předestřít soudu své stanovisko. V případech, jako je nyní projednáváný, naopak těžiště argumentace správního orgánu leží v odůvodnění napadeného rozhodnutí, jak ostatně Nejvyšší správní soud uvedl přímo v citovaném rozsudku.

[30] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelem ani v tom, že je napadený rozsudek nesrozumitelný. Krajský soud v rozsudku jednoznačně vyjádřil právní názor, že má-li zneužití dominantního postavení povahu trvajících deliktů, dochází zahájením správního řízení k přetržení skutku (ukončení jednoho a případnému započetí nového). Specifika soutěžního práva, na která stěžovatel odkazoval v duplice podané v řízení před krajským soudem, připustil soud jako okolnost relevantní pro výklad ustanovení zákona o ochraně hospodářské soutěže, nikoli však pro obcházení obecných institutů správního trestání aplikovaných napříč jednotlivými odvětvími správního práva (bod 133 napadeného rozsudku). Jinými slovy, specifika soutěžního práva hrají z pohledu krajského soudu bezesporu roli při výkladu zákona o ochraně hospodářské soutěže, nemají však vliv na uplatnění obecného pravidla, že zahájením správního řízení se trvajících delikt přetrvává. V této úvaze nelze dle Nejvyššího správního soudu spatřovat vnitřní rozpor.

III.b. Přetržení trvajících deliktů

[31] Nejvyšší správní soud se proto mohl dále zabývat klíčovou námitkou stěžovatele, a sice otázkou, zda zahájením správního řízení dochází k přetržení trvajících deliktů, tedy k ukončení jednoho skutku a případnému započetí skutku nového.

[32] Ačkoli právní řád až do nabytí účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky pojem trvajících deliktů neznal, judikatura Nejvyššího správního soudu s ním od počátku pracovala na základě přiměřené aplikace principů trestního práva (např. rozsudky ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002 - 44, č. 832/2006 Sb. NSS, či ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, č. 1338/2007 Sb. NSS), a to i v oblasti ochrany hospodářské soutěže (rozsudek ze dne 10. 4. 2009, č. j. 2 Afs 93/2008 - 920, č. 1857/2009 Sb. NSS). Trvajících delikt se vyznačuje tím, že pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, popřípadě (jen) udržuje protiprávní stav, aniž jej vyvolal. Zákon postihuje právě ono udržování protiprávního stavu. Takové jednání obecně tvoří jeden skutek a jeden správní delikt až do okamžiku ukončení deliktního jednání.

[33] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 15. 5. 2011, č. j. 9 As 101/2010 - 101, dovodil, že trvajících delikt je třeba považovat za ukončený v den, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení podezřelému z přestupku. Nevycházel přitom z § 12 odst. 11 trestního řádu, nýbrž z obecných zásad trestního práva, podle nichž je mezníkem, který odděluje jeden trvajících (pokračující či hromadný) trestný čin od dalšího, sdělení obvinění (shodně též rozsudky ze dne 21. 12. 2017, č. j. 3 As 278/2016 - 39, ze dne 18. 7. 2012,

č. j. 9 As 25/2012 - 32, ze dne 3. 12. 2015, č. j. 9 As 33/2015 - 19, ze dne 27. 4. 2018, č. j. 4 As 73/2018 - 31, ze dne 5. 12. 2019, č. j. 7 As 284/2019 - 19, nebo ze dne 10. 6. 2020, č. j. 10 Afs 76/2020 - 36). Také v rozsudku ze dne 18. 9. 2013, č. j. 6 As 19/2013 - 27, Nejvyšší správní soud (s odkazem na rozsudek ze dne 17. 1. 2013, č. j. 8 As 17/2012 - 375) uvedl, že „*trvajícím správním deliktem, neukončí-li jej pachatel sám, se přerušuje nejpozději oznámením o zahájení sankčního řízení. Poté se již jedná o nový trvajícím správním deliktem*“. V rozsudku ze dne 20. 10. 2016, č. j. 3 As 205/2015 - 29, Nejvyšší správní soud na základě *analogie iuris* odkázal na § 12 odst. 11 trestního řádu, dle kterého platí, že *pokračuje-li obviněný v jednání, pro které je stíhán, i po sdělení obvinění, posuzuje se takové jednání od tohoto úkonu jako nový skutek* (obdobně též rozsudek ze dne 27. 6. 2018, č. j. 1 As 84/2018 - 33). Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2015, č. j. 2 As 204/2014 - 71 (viz konkrétně bod [55]), pak vyplývá, že jednání v rozporu s § 11 zákona o ochraně hospodářské soutěže (tedy zneužití dominantního postavení) po zahájení řízení se považuje za nový skutek.

[34] Rozsudek ze dne 8. 11. 2007, č. j. 9 As 40/2007 - 61, na který stěžovatel opakovaně odkazuje a ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl, že „*ačkoli se trvajícím deliktem (přestupek) posuzuje vždy jako jedno jednání a jeden skutek až do ukončení deliktního jednání, je třeba odlišit situaci, kdy je již v průběhu trvání deliktu (tj. dříve, než je protiprávní stav ukončen) uložena sankce. V takovém případě je, a to pouze z hlediska ukládání sankce, nutno trvajícím deliktem považovat za ukončený, neboť se předpokládá, že právě uložení sankce pachatele donutí k ukončení protiprávního stavu. Pokud je však po uložení sankce protiprávní stav i nadále udržován a trvajícím deliktem trvá dále, nejedná se z hlediska totožnosti skutku o skutek shodný, nýbrž o skutek nový, za který lze uložit další sankci*“, lze považovat za ojedinělý a překonaný četnou (výše citovanou) konstantní judikaturou. Nejvyšší správní soud proto neshledal důvod pro předložení věci rozšířenému senátu (viz například usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 10 As 2/2018 - 31, č. 3896/2019 Sb. NSS). Jak připomněl též krajský soud, bez významu není ani skutečnost, že uvedený právní názor vyslovil Nejvyšší správní soud nad rámec rozhodovacích důvodů v situaci, kdy se primárně zabýval během lhůty k projednání přestupku (přiměřeně srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 4. 2021, č. j. 6 As 174/2019 - 35, č. 4189/2021 Sb. NSS).

[35] Několik stěžovatelem označených rozsudků, v nichž Nejvyšší správní soud výslovně neřešil, že správní orgány zahrnuly do popisu skutku v rozhodnutí o přestupku (správním deliktu) i období následující po zahájení správního řízení (stěžovatel konkrétně zmínil rozsudky ze dne 20. 12. 2013, č. j. 5 Afs 3/2012 - 131, ze dne 7. 6. 2017, č. j. 6 As 68/2017 - 53, nebo ze dne 21. 6. 2017, č. j. 3 As 110/2016 - 90) judikatuře, jejíž shrnutí bylo provedeno shora, neodporuje. Časové vymezení trvajícím deliktu totiž nepatří mezi otázky, k jejichž posouzení jsou soudy povinny přistupovat z úřední povinnosti (tj. bez námítky účastníků). V citovaných případech stěžovatelé příslušnou námítku nevznesli, a soudy tudíž zákonnost rozhodnutí o deliktu z tohoto hlediska posuzovat nemohly.

[36] Lze tedy shrnout, že judikatura Nejvyššího správního soudu je dlouhodobě ustálena na výkladu, že oznámením o zahájení správního řízení o správním deliktu (přestupku) se trvajícím deliktem ukončuje (přetrhává), a pokud pachatel v udržování protiprávního stavu nadále pokračuje, jedná se o nový skutek.

pokračování

[37] Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tom, že shora předestřená judikatura byla překonána citovaným nálezem Ústavního soudu II. ÚS 635/18 ve věci *Eurovia* a z něj vycházejícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 69/2018 - 53. Uvedený nález se týká běhu lhůty (určení jejího počátku) pro podání žaloby na ochranu před trvajícím nezákonným zásahem správního orgánu podle § 84 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a lze z něj dovodit toliko to, že tato lhůta nemůže uplynout dříve, než trvajicí zásah skončí. Ústavní soud sice jako jeden z podpůrných argumentů užil poukaz na trvajicí delikty, avšak pouze v tom kontextu, že „*kvalifikace trestného činu jako trvajicího má význam zejména pro určení doby jeho spáchání. Trvajicí trestný čin se posuzuje podle zákona účinného v době jeho ukončení, i pokud by část skutku spadala do účinnosti starého - a třeba i pro pachatele příznivějšího - trestního zákona. Podobně nebude pachatel trestně odpovědný jako mladistvý, jestliže jeho trvajicí jednání skončilo po dosažení věku 18 let. Také promlčecí doba začíná běžet od zániku protiprávního stavu*“ (bod 31 nálezu). Z uvedeného však nelze dovodit, že by cílem bylo překonání konstantní judikatury správních soudů (odpovídající judikatuře trestních soudů a především pravidlu výslovně vyjádřenému v § 12 odst. 11 trestního řádu), dle které je-li zahájeno řízení o trvajícím deliktu v jeho průběhu, dochází tím k ukončení (přetržení) skutku a započetí skutku nového. Závěry Ústavního soudu je třeba vztahovat pouze k otázce běhu času (viz též bod 35 nálezu ve věci *Eurovia*), nikoli na otázky spojené s koncepcí trvajících deliktů.

[38] Shora popsaným způsobem pak s nálezem Ústavního soudu ve věci *Eurovia* pracoval i rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 69/2018 - 53, který se zabýval počátkem běhu subjektivní lhůty pro uložení pokuty podle § 22 odst. 5 zákona o ochraně hospodářské soutěže (ve znění účinném do 30. 9. 2005, následně – až do nabytí účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky – obsahoval podobnou úpravu § 22b odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže). V této souvislosti označil za překonaný názor zastávaný (mimo jiné) v rozsudku č. j. 2 As 204/2014 - 71, že subjektivní lhůta k projednání (i trvajicího) soutěžního deliktu počíná běžet v okamžiku, kdy se stěžovatel dozví o protiprávním jednání, neboť „*je třeba okamžik dokonání trvajicího správního deliktu žalobců interpretovat jako okamžik, od něhož se odvíjí promlčení jejich odpovědnosti, konkrétně pak jako okolnost, od níž se odvíjí počátky běhu tomu odpovídajících prekluzivních lhůt k uložení pokuty*“. Rozsudek č. j. 2 As 69/2018 - 53 se ovšem nijak nevyjadřuje k otázce přetržení trvajicího deliktu v důsledku zahájení řízení, přičemž s ohledem na to, že v tehdy posuzovaném případě bylo řízení zahájeno až po odstranění protiprávního stavu (viz bod [45] rozsudku), to ani nebylo na místě.

[39] K rozsudku krajského soudu č. j. 62 Af 15/2019 - 238 Nejvyšší správní soud nejprve podotýká, že rozhodnutími krajských soudů obecně není vázán. Citovaný rozsudek navíc závěry nálezu Ústavního soudu ve věci *Eurovia* a rozsudku č. j. 2 As 69/2018 - 53 (stejně jako stěžovatel) nesprávně, nadto bez jakéhokoli odůvodnění, vztáhl též na otázku přetržení trvajicího deliktu.

[40] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že pojetí běhu subjektivní prekluzivní lhůty není určující pro posouzení, zda zahájením správního řízení dochází k přetržení trvajicího deliktu na dva skutky, a závěry dovozené rozsudkem č. j. 2 As 69/2018 - 53 se s dosavadní judikaturou týkající se „přetržení“ trvajících deliktů nevyklučují. Výklad, dle kterého

subjektivní prekluzivní lhůta nemůže začít běžet před ukončením trvajících deliktů (dovozený z nálezu Ústavního soudu ve věci *Eurovia*), není neslučitelný s tím, že k tomuto ukončení dochází v okamžiku zahájení řízení o tomto deliktu. V takovém případě jednoduše subjektivní (i objektivní) lhůta počíná běžet v okamžiku zahájení řízení (jak krajský soud správně uvedl v bodě 137 napadeného rozsudku). Zároveň v tomto okamžiku začíná nový (trvajících) skutek, jehož prekluzivní lhůta může začít běžet nejdříve v okamžiku jeho ukončení, což může být buď v okamžiku odstranění protiprávního stavu (ukončení protiprávního jednání), anebo v okamžiku zahájení správního řízení o tomto skutku (atd.).

[41] Výklad, dle kterého trvajících delikt „běží“ bez ohledu na zahájení řízení (a případné rozhodnutí o vině – *sic!*), který vyplývá z rozsudku krajského soudu č. j. 62 Af 15/2019 - 238, by nadto vedl ke krajně nežádoucím důsledkům. Umožnil by totiž pouze jediný postih trvajících deliktů. Pokud by pachatel pokračoval v protiprávním jednání i po rozhodnutí o vině, jednalo by se o stále stejný skutek, jehož opětovnému postihu by bránila zásada *ne bis in idem* (čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod). Pachatel by tak byl do budoucna již nepostižitelný. Takovou situaci však Ústavní soud nálezem ve věci *Eurovia* zjevně nezamýšlel založit.

[42] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že proti rozsudku krajského soudu č. j. 62 Af 15/2019 - 238 byla podána kasační stížnost, o níž je vedeno řízení pod sp. zn. 2 As 203/2020 a dosud neskončilo.

[43] Nejvyšší správní soud zároveň upozorňuje na znění nového § 22b odst. 9 zákona o ochraně hospodářské soutěže (účinného od 1. 2. 2022), dle kterého platí, že *pokračuje-li obviněný v jednání, pro které je s ním zahájeno řízení o pokračujícím, trvajícím nebo hromadném přestupku spočívajícím v narušení hospodářské soutěže, i po zahájení tohoto řízení, považuje se toto jednání až do sdělení výhrad za jeden skutek*. Toto ustanovení bylo do zákona o ochraně hospodářské soutěže včleněno zákonem č. 417/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Do zákona o ochraně hospodářské soutěže bylo vloženo na základě pozměňovacího návrhu ústavně-právního výboru Poslanecké sněmovny, takže z důvodové zprávy nelze zjistit, proč zákonodárce k přijetí tohoto ustanovení přistoupil. Lze tedy pouze dovozovat, že účelem tohoto ustanovení bylo posunout okamžik přetržení trvajících (pokračujících a hromadného) přestupku dle zákona o ochraně hospodářské soutěže až k okamžiku sdělení výhrad (arg. *až do sdělení výhrad*), tedy modifikovat (speciálně pro soutěžní delikty a přestupky podle zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití) *obecné* pravidlo, že k ohranění trvajících deliktů coby jednoho skutku dochází oznámením zahájení správního řízení. Novelizace zákona o ochraně hospodářské soutěže, provedená zákonem č. 417/2021 Sb., tedy podporuje závěr, k němuž ve vztahu k dřívějšímu znění tohoto zákona dospěl krajský soud na základě konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu.

[44] Ke stěžovatelově argumentaci, že pojetí trvajících soutěžního deliktu jako jediného skutku (bez ohledu na zahájení řízení) vyžaduje unijní soutěžní právo, lze uvést následující.

pokračování

[45] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v projednávané věci stěžovatel (po změně prvostupňového správního rozhodnutí v rozkladovém řízení) aplikoval pouze § 11 zákona o ochraně hospodářské soutěže, nikoli též čl. 102 SFEU. Skutečnost, že konkrétně v této věci nebylo unijní právo aplikováno, nicméně nebrání posouzení, zda unijní soutěžní pravidla brání rozdělení trvajících deliktů na dva skutky zahájením řízení. V řízení před stěžovatelem by totiž skutečně měla platit stejná pravidla bez ohledu na to, zda je jeho předmětem porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže, SFEU či obou těchto předpisů. Podle § 21h odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže platí, že *pokud Úřad zahájí řízení o porušení článku 101 nebo 102 Smlouvy, postupuje při vedení řízení a provádění šetření podle ustanovení hlavy VI tohoto zákona a při rozhodování podle ustanovení § 7 a § 11 odst. 2 až 5* (ve znění rozhodném pro projednávaný případ odkazovalo citované ustanovení ještě na čl. 81 a 81 Smlouvy o založení Evropského společenství), přičemž při ukládání pokut a opatření k nápravě postupuje podle § 20 odst. 4 a podle hlavy VII zákona o ochraně hospodářské soutěže (§ 21h odst. 5 tohoto zákona). Citovaná ustanovení vyjadřují zásadu, že procesní postavení účastníků řízení vedených pro porušení vnitrostátního a unijního soutěžního práva by mělo být obdobné, a pro tato řízení by tedy měla platit obdobná pravidla. V případě, kdy stěžovatel vede řízení pro porušení čl. 101 nebo 102 SFEU, postupuje shodně jako v případě, vede-li řízení pro porušení § 3 odst. 1 a § 11 odst. 2 zákona, a to jak po stránce procesní, tak při ukládání pokut a splnění opatření k nápravě (RAUS, D., ORŠULOVÁ, A. *Zákon o ochraně hospodářské soutěže. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 486 a 491). I v preambuli směrnice 2019/1 se uvádí, že *uplatňování vnitrostátních právních předpisů o hospodářské soutěži vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž na dohody, rozhodnutí sdružení podniků nebo jednání ve vzájemné shodě, které by mohly ovlivnit obchod mezi členskými státy, by nemělo vést k výsledku jinému, než je výsledek, jehož by vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž dosáhly na základě práva Unie*.

[46] V rozsudku SDEU ze dne 14. 7. 2005 ve spojených věcech C-65/02 P a C-73/02 P *ThyssenKrupp Stainless GmbH a ThyssenKrupp Acciai speciali Terni SpA proti Komisi Evropských společenství*, na který stěžovatel odkazoval, SDEU skutečně vycházel ze závěru, že protiprávní jednání (v tehdejšímu případě uzavření a plnění zakázané dohody) trvalo až do rozhodnutí Komise o deliktu. V žádném případě z něj však nevyplývá, že by unijní právo vyžadovalo, aby trvajících delikt představoval za všech okolností vždy jen jediný skutek. Soudní dvůr konstatoval, že „*se Komise mohla právem domnívat, že protiprávní jednání trvalo čtyři roky, a to v období od zasedání v Madridu do data přijetí sporného rozhodnutí, a že napadený rozsudek je v tomto bodě dostatečně odůvodněný*“ (bod 39 citovaného rozsudku) totiž reagoval na námitku, že jednání soutěžitelů bylo ojedinelé, resp. že trvalo pouze několik týdnů.

[47] Ani z nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy (tj. dnešních čl. 101 a 102 SFEU; dále jen „nařízení č. 1/2003“), ani ze směrnice 2019/1 nelze dovodit, že by muselo být trvajících protisoutěžních jednání vždy považováno za jediný skutek. Článek 25 odst. 2 nařízení č. 1/2003 sice stanoví, že promlčecí lhůta pro uložení sankce začíná v případě trvajících nebo opakovaného protiprávního jednání běžet dnem, kdy bylo toto jednání ukončeno, Nejvyšší správní soud však odkazuje na výše provedenou úvahu (bod [40] a násl.), že toto pojetí promlčecí (prekluzivní) lhůty nevyklučuje přetržení (ukončení)

skutku v důsledku zahájení řízení. Toto ustanovení se navíc uplatní pouze na sankce ukládané Komisí (rozsudek SDEU ze dne 21. 1. 2020 ve věci C-308/19 *Whiteland Import Export*). Otázka promlčení na vnitrostátní úrovni spadá do procesní autonomie členských států (rozsudek Tribunálu ze dne 16. 5. 2017 ve věci T-480 *Agria Polska a další proti Komisi*, bod 79, či stanovisko generálního advokáta Pitruzzelly přednesené dne 3. 9. 2020 ve věci C-308/19 *Whiteland Import Export*, bod 43).

[48] Nejvyšší správní soud souhlasí s žalobkyní, že i otázka, zda má být trvajícím delikt postížen jako jediný skutek, nebo případně více skutků, náleží do procesní autonomie členských států. Pokud totiž unijní právo neobsahuje společná pravidla (což je v daném případě splněno), postupují vnitrostátní orgány při jeho provádění v souladu s procesními a hmotněprávními pravidly vnitrostátního práva (např. rozsudek SDEU ze dne 21. 9. 1983 ve věci C-205/82 *Deutsche Milchkontor*, bod 17). Přitom musejí respektovat zásadu rovnocennosti (vnitrostátní pravidla pro uplatnění unijního práva nemohou být méně příznivá než ta, které se týkají obdobných řízení na základě vnitrostátního práva) a efektivitu (vnitrostátní pravidla nemohou znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat uplatňování práva EU; viz rozsudek SDEU ve věci 13. 6. 2006 ve spojených věcech C-295/04 až C-298/04 *Manfredi a další*, bod 62). Konkrétně v oblasti hospodářské soutěže musejí členské státy zajistit, aby pravidla, která stanoví nebo uplatňují, nebránila účinnému uplatňování článků 101 a 102 SFEU (rozsudky SDEU ze dne 7. 12. 2010 ve věci C-439/08 *VEBIC*, či ze dne 14. 6. 2011 ve věci C-360/09 *Pfleiderer*, bod 24).

[49] Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem uvádí, že zásada rovnocennosti v tomto případě porušena být nemůže, neboť se v důsledku přijatého výkladu nakládá se soutěžními delikty jako s ostatními správními delikty (přestupky).

[50] Nelze rovněž dospět k závěru, že by přetrhávání trvajícím deliktu k okamžiku zahájení správního řízení odporovalo zásadě efektivitu. Z výše citovaného rozsudku SDEU ve věci *Whiteland Import Export* vyplývá, že z tohoto hlediska by byla problematická především taková národní úprava, která systematicky brání ukládání účinných a odrazujících sankcí za porušení práva hospodářské soutěže (viz též rozsudek SDEU ze dne 17. 1. 2019 ve věci C-310/16 *Dzivev a další*, bod 31), či dokonce představuje systémové riziko nepostižitelnosti porušení pravidel hospodářské soutěže. Unijnímu právu neodporuje, omezí-li se národní soutěžní orgány v odůvodněných případech na konstatování protiprávního jednání a uložení pokuty (rozsudek SDEU ze dne 18. 6. 2013 ve věci C-681/11 *Schenker a další*). I tato úvaha spadá do jejich procesní autonomie (stanovisko Generální advokátky Juliane Kokott v posledně citované věci přednesené dne 28. 2. 2013, bod 113).

[51] V souzené věci přitom nic nenasvědčuje tomu, že by postih trvajícím (pokračujícím či hromadným) deliktu systematicky bránil ukládání účinných a odrazujících sankcí. Stěžovatel naopak argumentuje tím, že by sankce měla být stejná bez ohledu na to, zda bude trvajícím jednáním kvalifikovat jako jeden nebo více skutků. Nelze taktéž dovodit, že by se jednalo o systémové riziko nepostižitelnosti porušení pravidel hospodářské soutěže. Nejvyšší správní soud zde znovu odkazuje především na výše provedenou úvahu ohledně běhu prekluzivních lhůt v případě, že byl trvajícím delikt přetržen oznámením o zahájení správního řízení.

pokračování

[52] Skutečnost, že je národní soutěžní úprava harmonizována s unijním právem, tedy nelze samu o sobě považovat za důvod pro odlišné nakládání se soutěžními delikty oproti ostatním veřejnoprávním deliktům.

[53] Za překážku shora předestřenému výkladu nelze považovat ani skutečnost, že Komise může atrahovat řízení zahájené původně národním soutěžním úřadem. Z čl. 11 odst. 6 nařízení č. 1/2003 vyplývá, že v důsledku zahájení řízení ze strany Komise ztrácejí národní soutěžní úřady pravomoc aplikovat čl. 101 a 102 SFEU. Pokud již národní soutěžní úřady zahájily řízení, musejí je zastavit (§ 21h odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže). Tím veškerá provázanost končí. Řízení před Komisí je na národním řízení nezávislé a z ničeho nelze dovodit, že by Komise musela rozhodovat o totožném skutku, jak jej případně vymezil národní úřad při zahájení řízení. Takové pojetí by naopak nepřipustně omezovalo pravomoc Komise, která je bezesporu primárním ochráncem hospodářské soutěže.

[54] Se stěžovatelem nelze souhlasit ani v tom, že by pravidlo, podle kterého se delikt trvající i po zahájení řízení posuzuje jako nový skutek, bránilo efektivní aplikaci „soutěžněprávních“ institutů. Stěžovatel v průběhu řízení odkazoval především na preventivní a nápravná opatření, konkrétně na možnost zakázat do budoucna plnění zakázané dohody (§ 7 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže), či zakázat zneužití dominantního postavení (§ 11 odst. 2 téhož zákona), uložit opatření k nápravě, jehož účelem je obnovení účinné hospodářské soutěže na trhu (§ 20 odst. 4 téhož zákona), popř. možnost účastníků řízení navrhnout závazky ve prospěch obnovení účinné hospodářské soutěže, jejichž splněním se odstraní závadný stav (§ 7 odst. 2 a § 11 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže).

[55] Nejvyšší správní soud však přisvědčuje krajskému soudu, že využití těchto opatření nebrání, bude-li stěžovatel moci vést řízení a rozhodnout vždy jen o časovém období ohraničeném zahájením daného řízení. S tím totiž nijak nesouvisí odpověď na otázku, zda narušení hospodářské soutěže v době přijetí opatření fakticky trvá. Zakázat protisoutěžní jednání do budoucna lze navíc i v případech, v nichž již bylo jednání ukončeno, avšak hrozí, že se bude opakovat (viz výše citovaný komentář k zákonu o ochraně hospodářské soutěže, str. 169 až 170). Podobně opatření směřující k obnově účinné hospodářské soutěže na trhu nemusejí být nutně vázána na nadále trvající protiprávní jednání (přetrvávat mohou pouze jeho důsledky či hrozit jeho opakování). Totéž platí i pro závazky ve prospěch obnovení účinné hospodářské soutěže. Nyní účinná právní úprava závazků navíc sama o sobě popírá důvodnost stěžovatelovy argumentace. Závazky lze totiž navrhnout teprve po sdělení výhrad (§ 7 odst. 3, § 11 odst. 4 zákona o ochraně hospodářské soutěže), přičemž jak již bylo řečeno výše (bod [43]), podle nového § 22b odst. 9 zákona o ochraně hospodářské soutěže je právě sdělení výhrad úkonem, který odděluje jeden trvající delikt od druhého. Rozhodování o závazcích k již formálně ukončenému skutku tedy zjevně vyloučeno není.

[56] Stěžovatel taktéž namítal, že nejsou splněny podmínky pro použití trestněprávní analogie vymezené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008 - 67, dle kterého *„použití analogie ve správním trestání je přípustné, a to v omezeném rozsahu, pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší,*

nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem“.

[57] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s tím, že by mělo platit jako obecné pravidlo, že se trvajícím delikt zásadně posuzuje jako jeden skutek bez ohledu na zahájení řízení (či jiný úkon). Z konstantní judikatury naopak vyplývá, že obecnou zásadou trestního práva je „přetrhávání“ deliktu v okamžiku sdělení obvinění a že není důvod tuto zásadu neuplatnit i v oblasti správního trestání (k důvodům, pro které by se s trestnými činy a přestupky mělo zacházet zásadně stejně, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, č. 1338/2007 Sb. NSS). Není důvod na tomto závěru cokoli měnit. Argumentaci stěžovatele navíc popírá již několikrát zmiňované nové znění § 22b odst. 9 zákona o ochraně hospodářské soutěže, které *posouvá* okamžik přetržení trvajícím deliktu až ke sdělení výhrad.

[58] Ohledně otázky újmy soutěžitelů v důsledku použití analogie lze odkázat rozsudek ze dne 30. 7. 2014, č. j. 8 As 33/2014 - 39, v němž Nejvyšší správní soud uvedl: *„Zákaz užití analogie v neprospěch účastníka [...] směřuje primárně k tomu, aby nebyly svévolně rozšiřovány podmínky odpovědnosti za správní delikty, které nejsou za protiprávní výslovně označeny, aby nebyly svévolně rozšiřovány sankce, či ochranná opatření, která lze za správní delikt uložit, nebo aby účastníkům řízení nebyla upírána procesní práva, která jim přiznává přestupkový zákon.“* V projednávané věci však žádná z uvedených situací nenastala.

[59] Nejvyšší správní soud je naopak přesvědčen, že přetrhávání trvajícím skutku okamžikem zahájení řízení (sdělení obvinění) lépe chrání práva obviněného na obhajobu. Od počátku řízení je zřejmé, jakým nejzazším okamžikem bude jeho jednání ohraničeno, tedy o jakém skutku bude stěžovatel rozhodovat (s výhradou možného upřesňování vytýkaného období s ohledem na provedené dokazování – viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2012, č. j. 5 Afs 7/2011 - 619, které však nemůže jít za hranici oznámení o zahájení správního řízení). Ohraničování skutku až vydáním samotného rozhodnutí by naopak vedlo ke značné nejistotě obviněného, neboť stanovení tohoto okamžiku s předstihem je velmi obtížné.

[60] Méně výhodnou pozici pachateli bez dalšího nezakládá ani možnost vedení vícera řízení. V projednávaném případě navíc stěžovateli nic nebránilo v průběhu řízení rozšířit jeho předmět o další skutek (tedy o jednání, ve kterém žalobkyně pokračovala i po zahájení řízení). S ohledem na to, že v průběhu řízení bylo zneužívající jednání žalobkyně ukončeno, by se takový postup dokonce jevil jako žádoucí, neboť by stěžovatel o zneužití dominantního postavení jako celku rozhodl jediným rozhodnutím. Nicméně, i kdyby stěžovatel o dvou skutcích žalobkyně rozhodoval ve dvou řízeních a dvěma rozhodnutími, musel by respektovat zásadu absorpce (v podrobnostech viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 - 62, č. 2248/2011 Sb. NSS, nebo ze dne 22. září 2005, č. j. 6 As 57/2004 - 54, č. 772/2006 Sb. NSS). Pokud by žalobkyně v protisoutěžním jednání pokračovala i po vydání prvního rozhodnutí o deliktu, jednalo by se již o recidivu, a takové jednání by tedy bylo namístě postihovat přísněji (k tomu viz též bod 47 směrnice 2019/1).

[61] Z výše provedených úvah je zřejmé, že přetržení trvajícím deliktu v den zahájení správního řízení není na újmu hodnotám chráněným soutěžním právem. Právě naopak,

pokračování

může jít o okolnost posilující preventivní účinky soutěžního práva. Jak totiž Nejvyšší správní soud opakovaně vysvětlil, „*jedním z důvodů, proč dochází k přetržení pokračování v trestném činu, je preventivní působení deliktního řízení na samotného pachatele, kdy se mu dostává varování ohledně jeho současného i budoucích skutků*“ (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 49/2012 - 33, a ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017 - 53, nebo již citovaný rozsudek č. j. 4 As 73/2018 - 31).

[62] Lze tedy uzavřít, že doposud zastávaný výklad o přetržení trvajících soutěžního deliktu k okamžiku zahájení řízení přiměřeným způsobem zohledňuje jako práva pachatele deliktu, tak veřejný zájem na ochraně hospodářské soutěže.

[63] Závěrem Nejvyšší správní soud doplňuje, že nemohl vyhovět požadavku žalobkyně zabývat se i otázkami, v nichž krajský soud v napadeném rozsudku přisvědčil stěžovateli. Řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou, což znamená, že Nejvyšší správní soud je (až na výjimky) vázán důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatel závěry krajského soudu ohledně postavení žalobkyně coby soutěžitele, vymezení relevantních trhů a jejího postavení na nich, včetně hodnocení jejího jednání jako odmítnutí dodávek (z pochopitelných důvodů) nezpochybňoval, Nejvyšší správní soud je proto v tomto řízení nemůže věcně přezkoumávat.

IV. Závěr a náklady řízení

[64] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[65] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný (stěžovatel) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení.

[66] Žalobkyně, která měla v řízení o kasační stížnosti plný úspěch, uplatnila právo na náhradu nákladů řízení spočívajících v odměně za zastupování, včetně hotových výdajů zástupce, a to za dva úkony právní služby (převzetí a přípravu právního zastoupení a vyjádření ke kasační stížnosti), zvýšenou z důvodu mimořádné obtížnosti a časové náročnosti na trojnásobek podle § 12 odst. 1 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif).

[67] Nejvyšší správní soud konstatuje, že odměnu za úkon spočívající v převzetí a přípravě zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu] již zástupci žalobkyně přiznal krajský soud, a proto není důvod tak činit opakovaně. Přesto Nejvyšší správní soud zástupci žalobkyně přiznal odměnu za dva úkony právní služby, neboť kromě vyjádření ke kasační stížnosti sepsal a podal i dupliku, v níž nezopakoval již předestřené argumenty, nýbrž reagoval na argumentaci obsaženou ve stěžovatelově replice. Oba tyto úkony tudíž Nejvyšší správní soud podřadil pod § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu a zástupci žalobkyně za ně náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. b) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro navýšení odměny podle § 12 odst. 1 advokátního tarifu, neboť předmětem řízení o kasační stížnosti byly výhradně otázky

týkající se přezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu a přetržení deliktu k okamžiku zahájení řízení, tedy otázky, které svou složitostí nepřevyšují průměrnou náročnost agendy správních soudů.

[68] Zástupce žalobkyně doložil, že je společníkem advokátní kanceláře, která je plátcem daně z přidané hodnoty, přiznaná odměna a náhrada hotových výdajů byla proto zvýšena o DPH na konečných 8 228 Kč. K uhrazení této částky byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta třiceti dnů od právní moci rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. května 2022

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu